

공공시설의 효율적 관리운영방안: 경기도 광주시 문화 및 체육시설을 중심으로*

이 학 연** / 김 효 정*** / 황 은 진**** / 하 은 희*****

현재 우리나라와 다른 OECD 국가들은 저출산과 고령화라는 사회변화 및 인구구조를 경험하고 있다. 특히 우리나라 수도권 및 광역시 권역보다는 중·소 도시들의 노령화·저출산 등이 사회의 심각한 문제들로 인식되고 있다. 따라서 많은 지방정부들은 지역주민의 공공서비스에 대한 수요를 만족시키고, 관련 사회문제를 해결하기 위해 공공시설들을 계속적으로 증가시켰다. 이러한 지방자치단체들의 확대된 공공서비스는 지방정부들에 재정적인 부담이 되고 실정이다. 재정운영에 관한 어려움을 겪는 지방정부들의 여건을 고려할 때, 지방자치단체들은 현재 지역 공공시설의 효율적인 운영에 대한 노력과 자구책이 필요하다. 2020년 말부터는 우리나라 공공시설의 노후화와 인구감소가 동시에 진행될 것으로 예상되므로 공공시설에 대한 수요변화, 재정적 여건, 노후화 대비를 고려한 종합적인 관리가 필요한 상황이라고 할 수 있다. 이에 본 연구는 대표적으로 공공시설 관리에 어려움을 겪고 있는 경기도 광주시 공공시설에 대한 문제점과 현황파악을 통해 관련한 이슈들에 대해 선제적으로 대응할 수 있는 운영방안을 제시하였다. 첫째로 본 연구는 공공시설의 운영주체 선정 및 유형화 분류에 대한 매뉴얼을 제시하였다. 두 번째로 지방정부는 향후 인구구성 변화 및 미래 사회변화에 대한 공공시설 종합계획과 자산관리 전략이 필요하다. 세 번째로 지역의 공공시설은 다양한 수익구조 창출을 통한 자립적 기반을 구축하여야 한다. 마지막으로 본 연구는 효율적인 공공시설 관리를 위해서 공공시설 운영주체 방식별 평가 및 운영 평가 기준을 제시하였다.

주제어 _ 공공시설, 운영주체, 문화재단, 민간위탁, 도시관리공사, 매뉴얼

* 본 연구는 경기연구원에서 정책보고서로 발간된 “광주시 공공시설(문화 및 체육)의 효율적 관리운영 방안연구”의 내용을 수정·보완하여 작성하였습니다.

** 연세대학교 미래캠퍼스 글로벌 행정학과 조교수 (제1저자)

*** 경희대학교 국제개발협력연구소 연구교수 (공동저자)

**** 제주대학교 행정학과 조교수 (공동저자)

***** 보건복지부 사회보장위원회사무국 사회보장조정과 전문위원 (교신저자)

Efficient Management and Operation of Public Facilities: Focusing on the Cultural and Sports Facilities of Gwangju City, Gyeonggi Province

Lee Hakyeon* / Kim Hyojung** / Hwang Eunjin*** / Ha Eunhee****

This research thoroughly investigates the operational and management strategies of Gwangju City's public facilities, particularly focusing on sports and cultural venues. With Gwangju's growing population and aging demographic, the demand for these facilities has increased. The study identifies a lack of comprehensive strategies and clear guidelines for managing the growing number of facilities and proposes a classification system—Simple/Independent, Complex/Attached, and Multi-purpose/Independent—to streamline management. It underscores the need for proactive planning based on demographic predictions, life-cycle analysis of facilities, and strategies for equal public access. The concentration of facilities in certain areas calls for a long-term supply plan. Financial sustainability is another key concern, with the study suggesting self-revenue measures like fee structuring and advertising. It also emphasizes the need for clear evaluation criteria focused on public benefit, economic viability, and sustainability. Overall, the study highlights the need for a holistic strategy that balances operational efficiency with fiscal sustainability for Gwangju's public facilities.

Key words _ Public facilities, Operating entities, Cultural foundation, Private outsourcing, Urban management corporation, Manual

* Assistant Professor, Dept. of Global Public Administration, Yonsei University Mirae Campus (First Author)

** Research Professor, Center for International Development Cooperation, Kyunghee University (Second Author)

*** Assistant Professor, Dept. of Public Administration, Jeju National University (Third Author)

**** Expert Adviser, Division of Social Welfare Policy Coordination, Ministry of Health and Welfare (Corresponding Author)

I. 서론

많은 OECD 국가들이 현재 직면하고 있는 고령화와 저출산 문제는 단순히 인구 통계의 변동을 넘어 서 경제와 사회 전반의 큰 변화를 초래하고 있다. 이러한 변화의 중심에는 사람, 그들의 생활 패턴, 그리고 지역사회에 대한 요구와 기대가 있다. 특히 한국은 전 세계에서 특히 두드러진 속도로 이러한 변화가 진행되고 있어, 그 대응 역시 긴박하게 요구되고 있다. 서울과 같은 대도시는 물론이고 지방의 중·소도시에서도 인구 감소 및 고령화가 급속도로 진행되고 있어, 이를 대응하기 위한 다양한 전략과 정책이 필요하다. 인구의 감소와 노령화는 지방정부의 재정 부담 증가, 공공서비스 품질 저하, 그리고 지역사회의 활력 손실로 이어질 수 있기 때문에 이를 방지하거나 최소화하기 위한 대책이 요구된다.

1990년대부터 우리나라는 지방자치제도의 도입과 함께 지역 주민 중심의 다양한 복지 및 문화 프로그램이 확대되었다. 이러한 변화는 지역 주민들의 삶의 질 향상을 위한 긍정적인 움직임이었지만, 반면에 지방정부의 재정 부담은 점차 증가하는 추세를 보이게 되었다. 1980년대 - 1990년대부터 본격적으로 건립되기 시작한 주요 공공시설들은 현재 노후화의 문제와 마주하고 있다. 더불어 2020년대 후반으로 접어들면서 인구감소와 공공시설 노후화 문제가 동시에 발생할 예정이므로, 지방정부들은 이에 대한 체계적인 관리 및 대응 전략이 절실하게 필요하게 되었다. 예로 들면, 광주시는 도시의 발전과 함께 공공시설의 필요성과 그 규모는 지속적으로 증가하였다. 하지만 다양한 주체와 기관에 의한 파편화된 관리 체계는 공공시설의 효율적 운영을 방해하고 있다. 이에 따라 통합적이며 전략적인 관리방안의 수립이 요구되며, 이를 위한 연구와 논의가 활발히 진행되어야 한다.

본 논문은 경기도 광주시의 공공시설 운영 현황을 깊이 있게 분석하고, 미래의 사회변화와 지역 주민의 다양한 수요를 충족시키기 위한 체계적인 관리 및 운영 전략을 제시하고자 한다. 이를 통해 지역사회의 지속 가능한 발전과 주민들의 삶의 질 향상에 기여하고자 하는 것이 본 연구의 주된 목적이다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 2장에서는 공공시설의 이론적 논의 및 해외 공공시설 관리 및 운영방식 분석을 통해 시사점을 도출하였다. 3장에서는 연구의 분석틀과 흐름도를 통해 연구방법에 대하여 설명하였다. 4장에서는 현재 경기도 광주시 체육 및 문화 공공시설의 운영현황 및 문제점을 도출하였다. 5장에서는 광주시 체육 및 문화 공공시설의 운영주체 선정에 관한 매뉴얼 제시 및 운영개선 방안을 제시하였다.

II. 공공시설의 이론적 논의

1. 공공시설의 개념 및 유형

1) 공공시설의 개념 및 이론적 논의

공공시설은 공공의 편의와 복지를 위해 국가나 공공단체가 설치하고 운영하는 자원으로, 다양한 법률에서 그 정의와 범위가 규정되어 있다. 노승용·오승은(2013)에 따르면 이러한 시설은 공공의 재원을 통해 건립, 관리, 운영된다. 특히, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 공공시설을 “도로, 공원, 철도, 수도”와 같은 시설로 정의하며, 추가적인 시설로는 항만, 공항, 녹지 등이 대통령령에 의해 포함될 수 있다. 또한, 스마트도시와 관련된 법률에서는 통합운영센터 등의 관리 및 운영 시설이 공공시설로 규정된다. 지방자치법에서는 지방자치단체가 주민의 복지 증진을 위해 공공시설을 설치할 권리를 가지며, 해당 설치 및 관리에 관한 법률이나 규정이 없을 경우 조례를 통해 정하게 된다는 내용이 포함되어 있다. 이러한 규정은 서울특별시와 경기도와 같은 지방자치단체의 조례에서도 반영되며 주민의 권리와 의무, 공공시설의 설치 및 관리 등에 관한 다양한 내용이 포함되어 있다.

〈표 1〉 지방자치단체 조례에 따른 공공시설 정의

조례	조항	내용
서울특별시 공공시설의 유희공간 개방 및 사용에 관한 조례	제2조 제1호	서울특별시가 공공목적으로 설치한 공용 및 공공용 시설
서울특별시 공공시설물 등의 건립 및 설치비용 공개에 관한 조례	제2조 제1호 나목	서울특별시, 서울특별시 소속행정기관, 투자기관 및 출연기관 또는 이들 기관이 시민들의 편의증진을 목적으로 건립한 어린이·청소년·노인·장애인 시설, 문화·체육시설 및 교량, 주차장, 공원 등의 시설
경기도 공공시설 개방 및 사용에 관한 조례	제2조 제1호	경기도가 소유하는 「공유재산 및 물품관리법」 제5조 제2항에 따른 공유재산 및 공공용재산 중 업무에 사용되지 않는 시간에 개방이 가능한 유희공간
경기도 공공시설 및 공공건축물의 건립비용 공개에 관한 조례	제2조 제1호	경기도, 경기도 소속 행정기관, 투자기관 및 출연기관 또는 이들 기관이 경기도민의 편의증진을 목적으로 건립한 다음 각 목에 해당하는 공용 시설

자료 : 국가법령정보센터. “www.law.go.kr/” (2023.04.19. 검색).

서울특별시와 경기도에서의 공공시설에 대한 정의는 각기 다른 조례를 통해 명시되어 있다. 서울에서는 「서울특별시 공공시설의 유희 공간 개방 및 사용에 관한 조례」와 「서울특별시 공공시설물 등의 건립 및 설치비용 공개에 관한 조례」를 통해 서울시나 그 소속기관이 공공목적으로 설치한 공용 및 공공용 시설, 그리고 시민들의 편의증진을 위한 다양한 시설을 공공시설로 정의한다. 반면, 경기도에서는 「경기도 공공시

설 개방 및 사용에 관한 조례)와 「경기도 공공시설 및 공공건축물의 건립비용 공개에 관한 조례」를 통해 공공시설을 경기도가 소유하는 공용재산 및 공공용재산 중 개방 가능한 유휴 공간, 그리고 경기도민의 편의 증진을 위해 건립된 다양한 시설로 정의한다. 이들 법률적 정의를 종합하면, 공공시설은 중앙 또는 지방자치단체가 공공의 편익을 위해 설치한 건축물 및 시설물로 정의될 수 있으며, 도로, 공원, 철도, 수도, 항만, 공항, 광장, 녹지, 하천, 유수지, 방화설비, 하수도, 주차장 등 다양한 시설이 포함된다.

〈표 2〉 공공시설에 관한 기존 선행연구

연구	주요 내용
김학산·윤태훈 (2004)	공공스포츠시설의 주민 만족유형이 인구통계학적 특성 및 일반적 특성에 따라 어떤 차이를 나타내는지 분석하여, 공공스포츠시설의 이용자 만족도 향상을 위한 관리방안 제시
박순애·박재현 (2010)	관악구 보육서비스 및 주민자치센터의 서비스 만족도에 대한 조사결과를 바탕으로, 서비스 만족도에 미치는 영향요인과 선호표출행태를 분석
최명진·동재욱·이화룡 (2020)	한국과 일본의 공공시설에 대한 관리 정책을 비교 분석하여, 일본의 공공시설 관리정책을 통한 한국의 공공시설 관리 시사점 제시
강황선·주운현 (2009)	공공성 실현 및 수익성 창출이라는 중요한 요인을 동시에 충족하기 위해, 공공시설의 자체수입 확대를 통한 경영의 자립화 등 공공시설의 합리적인 운영방안 제시
허현미 (2003)	공공성 실현 및 수익성 창출을 동시에 충족하기 위하여, 공공스포츠시설 설치현황과 문제점을 파악하여 성공적인 민영화 방안 제시

지난 수년간 공공시설 관리방안에 대한 다양한 연구가 진행되었는데, 이러한 연구들은 크게 두 가지 차원에서 진행되었다. 첫 번째는 공공시설의 고객만족도를 중점으로 한 연구들이 있다. 두 번째는 공공시설의 관리와 운영 효율화를 목표로 한 연구들이다. 첫 번째 유형인 공공시설 고객 만족도 연구 동향 보면 김학신과 윤태훈(2004)은 공공스포츠시설의 주민 만족유형을 인구통계학적 특성 및 일반적 특성에 따라 분석하였다. 이들의 연구 결과, 주민들의 참여를 유도하는 특성화된 서비스 개발과 관리 방안이 필요함을 제시하였다. 또한 박순애와 박재현(2010)은 관악구 보육서비스 및 주민자치센터의 서비스 만족도에 영향을 미치는 요인을 조사하였으며, 서비스의 질이 주민 만족도에 중요하게 작용함을 확인하였다. 두 번째 유형인 공공시설 관리 및 운영 효율화 연구 동향 살펴보면, 최명진·동재욱·이화룡(2020)은 한국과 일본의 공공시설 관리 정책을 비교 분석하였으며, 한국의 공공시설 관리에 대한 시사점을 제시하였다. 이들의 연구에서 지방자치단체가 시설의 노후화 이용현황 등에 대한 실태조사를 시행하고 그 결과를 주민과 의회에 공개할 필요가 있음을 강조하였다. 강황선과 주운현(2009)은 공공시설의 합리적인 운영 방안을 제시하며, 공공체육시설을 중심으로 사용자 결정기준을 제안하였다. 마지막으로 허현미(2003)는 월드컵 경기장 등의 공공스포츠시설의 효율적 설치 및 운영을 분석하였고, 공공성과 수익성 창출의 동시 충족을 위한 방안을 제안하였다. 최근에는 공공시설의 노후화, 유휴화와 같

은 문제점이 발생하고 있어 이를 개선하기 위한 적극적인 대응이 필요하다는 의견이 제시되고 있다. 도시의 양극화, 경제의 저성장, 기술의 융·복합화 및 국민의 시설물 안전에 대한 불안감 증대와 같은 사회경제적 환경 변화에 따라 공공시설 유지 및 관리의 중요성이 더욱 부각되고 있다.

2) 공공시설 운영주체에 따른 이론적 분석

공공시설의 운영주체 선정은 해당 시설의 효율적인 관리와 운영을 위한 핵심적인 과정이다. 이는 공공시설이 지역사회에 제공하는 서비스의 질과 효율성을 결정짓는 주요 요인이며, 행정안전부에서도 ‘적정사업 주체 여부’라는 항목을 중요한 평가 기준으로 두고 있다. <표 3>에 제시된 바와 같이 운영주체의 선정은 크게 직접경영, 간접경영, 그리고 민간위탁 방식으로 구분될 수 있다. 직접경영 방식에서는 지방자치단체가 공공시설을 직접 운영하거나 지방정부가 직접 기업을 설립하여 운영하는 지방 직영 기업 형태가 있다. 이에 반해, 간접경영 방식은 지방자치단체가 100% 출자하는 지방공단 혹은 지방정부 외의 자가 일정 비율 출자하는 지방공사 형태로 구성된다. 광주 도시관리 공사는 이 중 간접경영 방식의 좋은 예로, 다양한 공공시설의 관리 및 유지 작업을 주도하고 있다. 마지막으로 민간위탁 방식은 지방자치단체가 출연하는 재단법인 형태나 민관이 공동 출자하는 제3섹터 형태로 운영되며, 이 방식은 특히 지방자치단체의 출자비율이 50% 미만일 때 사용된다. 각각의 운영주체 방식은 그 특성과 장단점에 따라 공공시설의 관리 및 운영에 큰 영향을 미치므로 선택 시 주의 깊은 검토가 필요하다.

<표 3> 공공시설 사업수행방식 비교 분석

경영형태		지자체 출자 비율 개념	특징				대표사례
			성격	업무	경영자		
직접경영	지방자치단체	-	자치단체 자금지배	행정기관	지자체 업무	지자체장	지방자치단체
	지방직영기업	100%	행정조직형태 운영	행정기관	지자체 업무	지자체장	공영개발사업소
간접경영	지방공단	100%	지자체+ 법인형태운영	공공기관	지자체 특정업무	이사장 이사회	시설관리공단
	지방공사	100%	독립채산형태 법인체 운영	일종의 회사	지자체업무+ 독립사업	사장 및 이사회	도시개발공사
민간위탁	지방자치단체 출연 재단법인	100%이하	독립채산형태 법인체 운영	공공기관	지자체업무+ 독립사업	사장 및 이사회	중소기업센터
	제3섹터	50%미만	민간회사형태 법인체 운영	공사혼합	독립된 사업	사장 및 이사회	터미널주식회사
민간위임	민영화/ 민간계약	-	완전한 민간경영운영	민간회사	독립된 사업	사장 및 이사회	일반회사

자료 : 경기연구원(2021), 「평택시 산업진흥원 설립 타당성 용역」.

광주시는 주로 직접경영 방식을 활용하여 체육 및 문화 공공시설을 운영하고 있다. 이 방식에서는 광주시가 지방 직영기업을 통한 운영이 아닌 읍·면·동 단위의 구조를 활용하여 직접 운영한다. 특히, 공공 체육시설에서는 이러한 운영방식이 활발하게 이루어지며, 공공문화시설 중 퇴촌커뮤니티 센터만이 예외적으로 직접 경영될 예정이다. 이러한 직접경영 방식의 장점은 <표 4>에 제시된 바와 같이 공익성의 유지와 지역주민의 의견 반영이 용이하다는 점이 강조된다. 그러나 이 방식은 인력과 비용에 대한 유연성이 떨어지며, 특히 공공시설의 전문적 운영에 있어서는 한계가 있을 수 있다.

반면, 간접운영 방식은 민간 영역의 전문성을 활용할 수 있으며, 일반적으로 효율성이 높게 평가된다. 광주시도 일부 공공시설에서 이 방식을 활용하고 있으며, 대표적으로 도시 관리공사가 해당 역할을 담당하고 있다. 간접운영의 단점으로는, 문제 발생 시 책임소재의 불명확성과 공공성 훼손 가능성이 지적된다. 또한 광주시는 민간위탁 또는 민간위임 방식도 활용하고 있다. 이 방식은 작은 정부라는 정책 기조에 부합하며, 민간의 전문성 활용을 통한 비용 절감 및 효율성 향상이 가능하지만 공공서비스의 안정성 및 품질 저하 우려와 책임소재의 불명확성이라는 단점이 있다. 최종적으로 향후 건립될 체육 및 문화 공공시설에 대한 운영 방식 결정에 있어 각 방식의 장단점을 고려한 깊은 논의가 필요하다.

<표 4> 공공시설 운영방식별 장점 및 단점

구분	장점	단점
직접경영	<ul style="list-style-type: none"> • 공익성 유지 • 시설폐쇄 또는 사업중단 등의 가능성이 적음 • 안정적인 서비스 공급 가능 • 지방정부의 다른 정책과 연관된 종합 사업 시행에 유리 • 설립 및 운영을 위한 재정 확보가 쉬움 • 민간에 비해 낮은 요금 유지 가능 • 주민의견 반영이 쉬움 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 인사와 관련되어 기관장의 효율적인 경영마인드 유지가 어려움 • 기관장의 책임의식이 부족할 수 있음 • 순환보직으로 인해 전문성 확보가 쉽지 않음 • 사업수행의 자율성 보장과 탄력적 예산 활용 쉽지 않음 • 공무원 제도상 비탄력적인 인력구성 및 인력활용의 어려움 • 변화하는 환경변화에 수동적 대응으로 인한 효율성 저하 • 사업성과 향상에 대한 인센티브가 상대적으로 적음 • 책임소재가 불명확함
간접경영	<ul style="list-style-type: none"> • 수익성 및 공공성 조화 가능 • 자주적인 경영 가능 • 시설운영 및 사업수행의 전문성 유지 • 사업의 자율성, 탄력성, 합리성 제고 • 계약방식을 통한 생산비용 절감 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체이 추구하는 정부운영 방식과 조화를 이루지 못할 경우 혼란 발생 • 서비스 제공의 안정성 확보가 쉽지 않음 • 운영의 공공성이 부족할 가능성 있음 • 지역주민 의견 반영이 어려움 • 경영수지 악화될 경우 책임소재 규명 어려움
민간위임 등	<ul style="list-style-type: none"> • 사업수행 전문성 확보 • 계약방식에 따라 생산비용 절감 가능 • 작은 정부 기조에 기여 • 운영의 효율성 확보 가능 • 인력과 기구의 탄력적 운영 가능 • 관련 단체의 적극적 참여 가능 • 환경변화에 능동적 대응 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 공급의 안정성이 부족함 • 공공성 저하 가능성 • 계약을 수행하는 과정에서 종합적 서비스 제공이 어려움 • 계약조건에 따라 위탁자와 수탁자 간 책임소재 규명이 어려움 • 수탁주체에 대한 자치단체의 관리 어려움 • 시설물 관리 부실 가능성이 존재함

자료 : 경기연구원(2021), 「평택시 산업진흥원 설립 타당성 용역」.

2. 해외 공공시설 관리 및 운영방식

1) 영국의 공공시설 관리방안

영국 중앙정부는 2010년대부터 국유재산의 효율적인 관리와 경제적 이득을 추구하기 위해 국무조정실(Cabinet office) 산하에 독립적인 집행 권한을 보유한 전문 조직인, 국유재산 관리기구(Government Property Agency:GPA)를 설립하였다. GPA는 공공부문과 민간 분야에서 선발된 부동산 전문가로 구성되어 있으며, 공공 기관이지만 기업처럼 효율적으로 운영되고 있다. <그림 1>과 같이 GPA는 영국 정부의 광범위한 자산관리 업무를 수행하며, 임차인 및 고객으로 간주되는 다른 정부 부처 및 공공기관에게 업무 공간을 제공한다. 그 결과, 광범위한 상업적 부동산 서비스를 통해 공공시설의 효율성을 향상시키며, 납세자의 부담 감소와 영국 정부 재정의 효율성 극대화를 목표로 하고 있다.

<그림 1> 국유재산 관리기구(GPA) 서비스 범위

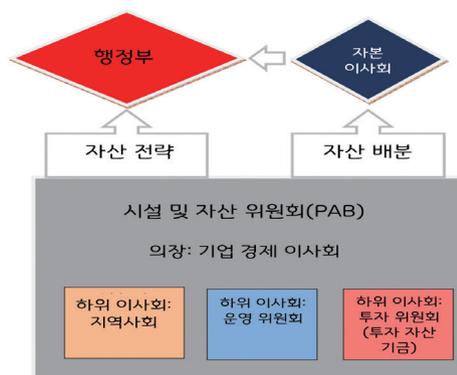


GPA는 초기에 80여 개의 국유재산을 관리하였지만, 2020년 3월을 기준으로 현재는 1천 개 이상의 시설을 관리하고 있다. 기존의 정부 기관과 다르게 GPA는 공공시설의 소유와 관리 권한을 모두 보유하고 있으며, 독립적으로 임대사업을 수행할 수 있다. 이로 인해 개별적으로는 어려웠던 공공시설에 대한 통합적이고 전략적인 관리가 가능하게 되었다. GPA의 서비스 영역은 핵심 영역과 부가 영역으로 구분되며, 핵심영역은 모든 고객에게 제공하는 서비스와 업무 현장에서 활용되는 공공시설의 고객에게 제

공하는 서비스를 포함하고 있다. 부가영역에는 공공시설의 경제적 가치에 관한 포트폴리오 서비스, 스마트 혁신과 탄소제로를 위한 다른 부처와의 협력 서비스, 새로운 공간 찾기와 자산 취득 및 처분 등의 자산관리 서비스, 그리고 자산에 관한 물리적 보안 및 지속가능성 향상 자문 서비스가 포함되어 있다. 또한 GPA는 ‘지역거점 허브 개발사업(Government Hubs Programme)’을 핵심 사업으로 추진하고 있다. 이는 전국의 거점 지역에서 통합 청사를 개발하여 여러 정부 기관 및 공공시설들을 하나의 건물에 통합적으로 입주시키는 것을 목표로 한다. 이를 통해 관리의 효율성을 증진하며, 지역 내의 잉여 공간은 수익형 자산으로 전환하여 매각하거나 재개발하는 방식으로 수익을 창출하고 있다. 현재는 달링턴(Darlington), 요크(York), 맨체스터(Manchester), 프레스턴(Preston), 렉섬(Wrexham) 등 20개 이상의 지역에서 이러한 프로젝트를 진행하고 있다.

영국 지방정부의 공공관리 사례를 보면, 두 번째로 큰 도시인 버밍엄에서 우수사례를 도출할 수 있다. 버밍엄 의회는 지속적인 인구유입과 일자리 창출로 증가된 공공시설 수요에 대응하여 1994년부터 버밍엄 의회가 연례적으로 자산 실행계획을 수립한 후, 추가적인 관리 계획을 수립한다. 의회의 주된 목표는 포용적 성장이 가능한 도시 구축으로, 교육, 일, 성장, 생활 등 여러 분야에서 시민들이 이익을 얻을 수 있는 도시를 만드는 것이다. 이를 위해, <그림 2>에 제시된 바와 같이 버밍엄은 광범위한 부동산 자산을 전략적 활용하여 실적 투자를 유치하고 창의적 서비스를 제공하는 방향으로 정책을 진행하고 있다. 또한, 330개 이상의 역사적 가치를 지닌 공공시설 관리를 위한 다양한 전략도 도입하였다.

<그림 2> 버밍엄 자산위원회 조직 활동영역



자료 : Birmingham City Council(2018) 토대로 저자가 재구성.

자산 관련 전략은 버밍엄 의회의 연간 사업 계획 및 예산 결정에서 중요한 역할을 하며, 의회 예산과 밀접한 관련이 있다(Birmingham City Council, 2018). 버밍엄은 ‘Property and Assets Board(PAB)’

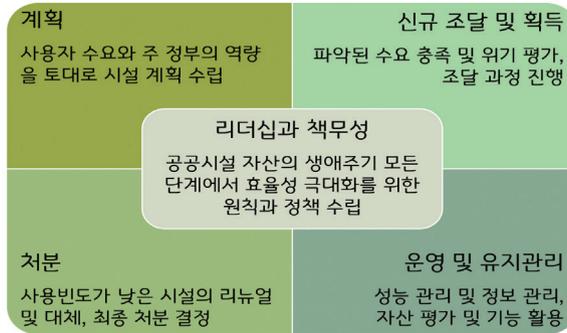
를 구성하여 공공시설의 일관된 자산 관리 방식을 보장한다. PAB는 전체 투자 전략의 광범위한 틀에서 매년 자산 투자 결정을 하며, 회계 연도 시작 전에는 자산 성과 검토 및 평가와 새 전략 개발을 수행한다. 이 과정에는 전문적 자문을 통해 의회의 위기-관리 능력 및 자산 관리 지식 향상을 위한 교육 프로그램도 포함된다. 버밍엄 애스톤 과학 공원은 버밍엄의 대표적인 공공시설 자산 관리 사례 중 하나로, 현대적인 주차장과 중앙 사무실이 연중무휴로 운영되며, 교통 편의성을 활용한 유휴 공간 임대 활동을 적극적으로 추진하고 있다.

2) 호주의 공공시설 관리방안

2016년, 호주 인프라 국(AI)은 호주 정부 차원에서 수립한 첫 사회기반시설 계획, ‘Australian Infrastructure Plan’을 발표하였다. 이 계획은 호주가 향후 15년 동안 공공시설 분야에서 직면할 문제와 기회를 예측하면서, 공공시설 및 사회기반시설이 호주의 생산성 향상 및 국민의 생활수준 향상에 기여할 수 있도록 다양한 정책 방안을 포함하고 있다. 기본 목표는 생산적인 도시 건설, 효율적인 사회기반시설 시장 운영, 지속 가능하고 공정한 공공시설 마련 및 더 나은 정책과 이행 전략 구축이다. 계획 수립 과정에서 2011년부터 2061년까지의 호주 주요 도시별 인구 변화 추이를 중요한 기준으로 삼았다. 예상 인구 변화 추이에 따르면 호주 전체 인구는 계속 증가하겠지만, 증가 추세는 도시별로 크게 다를 것으로 예상된다. 특히 시드니, 멜버른, 브리즈번, 퍼스와 같은 주요 도시에서는 높은 인구 밀도 증가를 경험할 가능성이 높아질 것으로 예측하였다. 이에 따라 해당 도시들에서는 인구 밀도에 따른 문제 해결을 위한 기반 시설 마련이 중요하다고 강조하고 있는 실정이다.

대표적인 호주 지방정부 빅토리아 주의 공공시설 관리방안은 2016년에 30년 전략을 수립하며 지역의 사회기반 시설 관리를 위한 방향이 제시되었다. 이 전략에는 137개의 권장사항이 포함되어 있으며, 건축 및 유지 관리, 정책 및 규제 개선, 서비스 품질 개선 등이 포함되어 있다. 이를 바탕으로 2021년, 빅토리아 주는 사회기반시설 계획을 추가로 발표하였다. 이 계획은 공공부문의 시설 관리 및 유지에 필요한 재정을 주 정부 예산과 연계하여 실행력을 강화하려는 것을 중점으로 하였다. 빅토리아 주의 공공시설 자산관리 책임 프레임워크는 <그림 3>과 같이 시설물의 전체 생애주기를 고려하여 구축되었다. 이 프레임워크는 시설물의 가치를 최대한 실현하고, 정부기관 및 공공기관들은 주정부의 요구사항 및 시설의 특성을 고려하여 자산을 관리한다. 빅토리아 주의 대표적인 사례로는 ‘번질 파크’ 도서관이 있다. 이 도서관은 교육 및 문화 활동의 중심으로서, 지역사회의 중심적인 역할을 하게 설계되었다. 또한, 단테농과 스프링베일 지역의 도서관들은 지역의 특성을 반영하여 지역 재생 활동에 큰 기여를 하고 있다. 이와 같이 빅토리아 주의 공공시설 관리 방안은 시설의 물리적 재개발뿐만 아니라, 사회적·경제적 영향력 확대를 함께 고려하고 있다.

〈그림 3〉 빅토리아 주 정부의 공공시설 자산관리 방안



자료 : Victoria State Government 홈페이지 토대로 저자가 재구성.

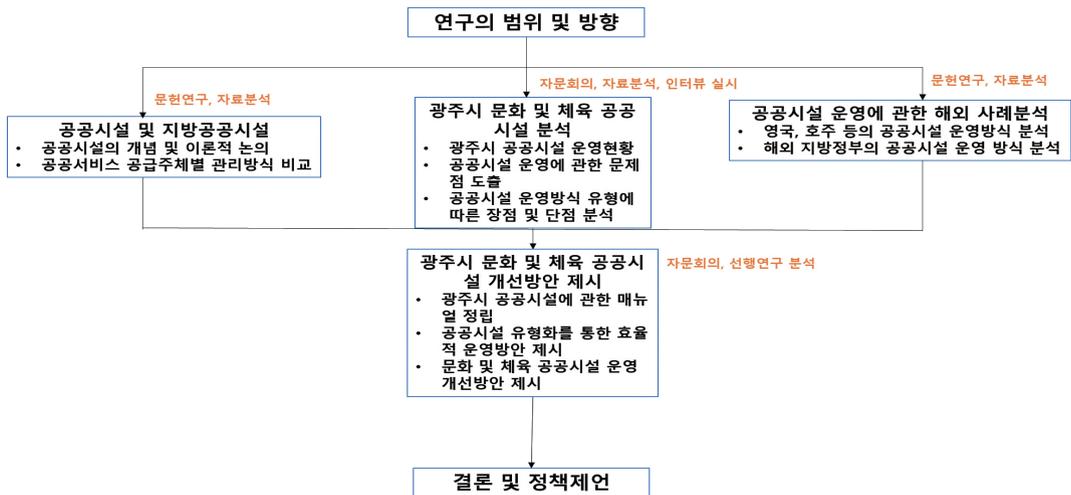
3) 해외의 공공시설 운영에 대한 시사점

공공시설 관리는 국가의 사회기반시설을 유지하고 개선하는 핵심적인 역할을 한다. 최근 영국 및 호주와 같은 주요 선진국들은 공공시설에 대한 단순한 유지·보수를 넘어서는 자산 관리적 접근법을 적용하고 있다. 이러한 접근법은 공공시설의 목적을 적합하게 제공하고, 자산관리 데이터베이스를 통한 체계적인 정보 관리와 공유에 중점을 둔다. 이에 따라, 우리나라도 해당 접근법을 적용할 필요가 있으며, 효율적인 자산관리전략을 수립하고 그 전략의 실현을 위한 계획을 마련해야 한다. 공공시설 유지와 관리에 필요한 비용은 즉각적으로 측정되어야 하며, 미래 발생 가능한 비용도 예측이 필요하다. 또한, 공공시설의 효율적인 유지와 개선을 위해 필요한 재원 확보가 중요한 이슈로 대두된다. 중앙정부와 지방 정부는 기존의 공공시설 활용의 필요성을 인식하고 적극적으로 대응할 필요가 있다. 그러나 공공부문의 예산 확충만으론 한계가 있어, 민간 재원의 투입이 필요하며 이를 위한 협력 환경 구축이 요구된다. 저출산 및 고령화 시대에는 공공시설과 서비스에 대한 수요가 급변하게 될 것이다. 이에 대응하기 위해서는 공공시설 관리 분야의 전문 인력 양성이 중요하다. 영국과 호주의 사례를 통해 볼 때, 전담 부처의 설립과 전문성을 확보한 공무원의 양성, 그리고 관련 교육의 제공이 효과적임을 확인할 수 있다. 결론적으로, 우리나라도 해외의 선진 사례를 참조하여 공공시설의 자산 관리적 접근법 도입, 민간 재원의 활용, 그리고 전문 인력의 양성을 통해 효과적인 공공시설 관리 전략을 마련할 필요가 있다.

III. 연구방법

본 연구는 공공시설의 이론적 및 지방정부에 대한 실용적 측면을 면밀하게 분석하고자 하였다. 2022년 경기도 광주시를 중심으로 진행된 이 연구는 공공시설의 기본적 개념과 이론적 논의, 관련 법령을 포괄적으로 분석하였다. 더 나아가, 본 연구는 지방공공서비스의 공급 주체 간의 이론적 관리방식을 상세히 분석하였다. 해외, 특히 중앙정부 및 지방정부의 공공시설 운영 사례를 살펴보고, 그 시사점을 도출하였다. 광주시 내의 존재하는 문화 및 체육 관련 공공시설의 현 운영 실태를 중심으로 분석하고, 해당 분야에서의 운영 개선 방안을 제안하였다. 연구 방법론으로는 문헌조사, 인터뷰, 현장방문 등의 다양한 방법을 적용하였다. 기존에 발표된 국내외 논문과 보고서를 철저히 분석하여 이론적 배경을 구축하였다. 광주시의 문화 및 체육시설에 대한 현장 방문을 통해, 관련 도시공사, 시설관리공단, 문화재단 등과 협력하여 실질적인 시사점을 도출하였다. 해외 사례 연구에 있어서는 영국과 호주의 공공시설 운영 사례를 중심으로 문헌조사를 실시하였다. 또한, 광주시와 유사한 지방자치단체의 도시공사나 관련 기관을 방문하여 현황을 분석하고 시사점을 도출하였다. 전문가 자문회의와 이해관계자와의 면담을 통해 다양한 의견을 수렴하였고, 그 결과를 바탕으로 광주시의 문화 및 체육 공공시설에 대한 효율적인 관리 및 운영 방안을 제시하였다(〈그림 4〉 참조).

〈그림 4〉 연구분석틀 및 흐름도



Ⅳ. 광주시 체육·문화 공공시설의 운용현황 및 문제점

1. 경기도 광주시 체육 및 문화 공공시설 현황

1) 광주시 공공체육시설 및 문화시설 현황

광주시의 공공시설은 지방자치단체가 주요 소유 주체이며, 공공시설 운영 및 관리에 필요한 비용의 50%~70%가 지방정부 재원 투입과 관련되어 있다. 현재 광주시 내 24개의 공공체육시설 중 20개는 직영방식으로 운영되며, 이는 전체의 약 67%에 해당한다. 나머지 시설들은 광주 도시관리공사가 위탁 받아 운영하고 있으며, 특히 오폐실내체육관 배드민턴장은 신현배드민턴 클럽에 위탁되어 운영 중이다. 앞으로 6개의 시설이 추가 건립될 예정이며, 복합체육시설이 주를 이룰 것으로 보인다. 공공문화시설은 다양한 시설과 종류를 포함하며, 광주시 내에는 현재 6개의 공공문화시설이 운영 중이다. 이 시설들은 광주시 문화재단, 광주 도시관리공사, 직영 및 민간위탁 방식으로 관리 및 운영되고 있다. 특히, 노인복지관은 사회복지법인 휴먼복지회가, 청소년수련관은 한국청소년 진흥재단 경기지부가 운영하며, 퇴촌커뮤니티센터는 퇴촌면 주민자치센터가 운영 중이다. 추가로 6개의 공공문화시설이 건립 예정이며, 대부분 복합시설로서 위탁방식으로 운영될 예정이다.

광주시의 공공체육 및 문화시설 현황을 살펴볼 때, 직영과 위탁방식이 혼합적으로 사용되고 있음을 알 수 있다. 특히, 앞으로 건립될 시설의 경우 위탁방식이 주를 이룰 예정이므로, 효율적인 운영방식과 관련한 논의의 필요성이 대두되고 있다. 또한 광주시의 체육 및 문화 공공시설 운영 현황을 살펴보면, 직접 운영과 간접 운영의 두 가지 방식이 현재 활용되고 있다. 광주시는 읍·면·동을 활용한 직접 운영 방식을 주로 사용하며, 특히 공공체육시설에서는 이러한 운영 방식이 활발하게 이루어지고 있다. 예를 들어 전문성이 크게 요구되지 않는 공공체육시설은 읍·면·동 기반의 운영이 주를 이룬다. 반면에 복합적인 서비스 제공이나 높은 전문성이 요구되는 시설의 경우 광주시는 간접 운영 방식을 채택하며, 이러한 시설 관리와 운영은 광주 도시관리공사의 책임 아래 있음을 확인할 수 있었다. 간접 운영 방식은 효율성 측면에서 이점이 있지만, 문제 발생 시 책임소재가 명확하지 않아 경영수지 개선을 위한 노력이 필요하며, 주민 의견 반영에 한계가 있다는 지적도 받고 있다. 광주시는 또 다른 방법으로 문화 및 체육 공공시설의 운영을 위한 민간위탁 또는 민간위임 방식을 활용하고 있다. 공공체육시설의 경우, 오폐실내 체육관 배드민턴 외에는 주로 도시관리공사나 직영 방식을 이용하며, 광주시의 문화시설 중 노인복지관은 사회복지 법인인 휴먼 복지회를 통해 청소년 수련관은 한국청소년 진흥재단을 통해 운영되고 있다. 이러한 민간 위탁 방식은 작은 정부 정책 기조와 일치하며, 직접적인 정부 운영보다 생산 비용 절

감, 민간의 전문성 활용, 탄력적 인력 운영 등의 장점이 있다. 특히 광주시의 노인복지관은 민간의 전문성을 활용하여 다양한 서비스를 제공한다. 그러나 민간위탁 및 위임 방식에는 공공성이 훼손될 위험, 행정 서비스 안정성 부족, 공공 서비스 품질 저하, 시설 관리 부실 등의 문제가 있다. 또한, 문제 발생 시 책임소재 규명이 어렵다는 단점이 있다. 따라서, 향후 건립될 체육 및 문화 공공시설에 대한 민간 위탁 또는 위임의 적절성에 대해서는 깊은 논의가 필요하다.

2. 경기도 광주시 공공시설 운영상 문제점

1) 공공시설 운영에 관한 매뉴얼 부재

광주시는 경제 규모의 증가와 함께 인구의 급증으로 다양한 행정 서비스에 대한 요구가 증가하고 있으며, 특히 문화와 체육 분야의 행정 서비스 수요가 크게 증가하고 있다. 이에 따라 광주시는 문화 및 체육 공공시설을 지속적으로 확장하고 있으나, 이러한 공공시설의 운영 및 관리에 있어서 구체적인 운영 매뉴얼의 부재가 큰 문제점으로 지적되고 있다. 현재 광주시의 공공체육시설은 총 24개로, 6개가 건립 중이며, 공공문화시설은 6개가 운영 중이고 추가로 6개가 건립 예정이다. 그러나 이런 시설들 중 상당수는 운영주체가 미정이며, 분류기준과 운영방식에 대한 매뉴얼이 필요한 상태다. 와그너의 법칙에 따르면, 도시화와 경제 성장에 따라 정부의 예산 및 지출이 증가하는 경향이 있으며, 광주시 역시 이 법칙의 특징을 보이고 있다. 따라서 장기적으로 보면 시의 재정 부담이 될 가능성이 있어, 광주시는 공공시설의 개입과 서비스 공급 시 신중한 접근이 필요하다. 무분별한 정부의 확대를 방지하고 효율적인 공공시설 관리를 위해서는 사전 분석 및 검토를 통한 구체적인 운영 매뉴얼의 마련이 절실하다.

2) 도시관리공사 및 문화재단 간 역할 모호

광주시의 문화 및 체육공공시설 운영주체는 주로 광주 도시관리공사와 2021년 활동을 시작한 문화재단이다. 도시관리공사는 문화스포츠 센터, 공설운동장, 광주시민 체육관 등의 대형 복합시설을 담당하고 있으며, 문화재단은 남한산성 아트홀 및 광주 문화회관 등을 관리하고 있다. 그러나 문화재단의 설립은 2020년 말이므로 기관설립 후의 역할이 도시관리공사보다 상대적으로 적다. 공공시설의 운영은 시설관리와 시설운영으로 크게 나뉘며, 현재 도시관리공사가 문화재단의 시설에 대한 관리를 맡고 있는데, 이 역할 분배의 적절성과 장기적 지속 가능성에 대한 의문이 제기된다. 특히 앞으로의 문화 공공시설 건립 계획과 연계하여 문화재단의 확장된 역할에 대한 논의가 필요하다. 예를 들어, 곤지향 어울림 마당과 같은 시설은 광주 도시관리공사가 관리하나, 그 사업의 주요 내용이 문화 관련 사업으로 구성되어 있어 운영 주체 변경에 대한 검토가 필요하다.

3) 공공시설에 관한 관리계획 부재

우리나라는 공공시설에 대한 중앙정부 차원의 체계적이고 종합적인 지침을 갖추지 못하고 있다. 대신 개별법령이나 지방자치단체 조례를 통한 관리가 주를 이루며, 서울과 경기도 역시 이러한 방식으로 공공시설을 관리하고 있다. 이러한 관리 방식은 전반적으로 사회·경제적 변화에 선제적 대응이 부족하고, 주로 문제 해결 위주의 접근을 보이고 있다. 광주시 역시 이러한 패턴을 따르며, 기본적인 공공시설 정보나 주요시설의 운영방식, 운영주체 정보는 갖추고 있지만, 종합적인 관리 계획이 부재하다. 그러나, 해외의 일부 국가들은 이와 다른 접근법을 보이고 있다. 호주와 영국 같은 국가들은 중앙정부 차원에서의 공공시설 종합관리 전략, 즉 자산관리 전략을 마련하고 있다. 이들 국가는 공공시설의 사용빈도, 생애주기 등을 고려하여 필요에 따라 시설을 처분하거나 리모델링하는 등의 전략적 관리를 진행한다. 그러므로 광주시를 비롯한 지방정부들은 장기적인 관점에서 공공시설의 효율적 관리를 위해 이러한 해외 사례를 참고할 필요가 있다. 특히 광주시의 인구 증가, 노령인구 증가, 공공시설의 노후화 등의 문제에 직면하고 있어, 단순한 문제 해결 위주의 관리에서 벗어나, 전략적이고 장기적인 관점의 관리방안을 마련해야 한다.

4) 공공시설 자체수입을 통한 자립기반 취약

공공시설은 그 특성상 민간시설과 달리 적극적인 수익창출이 어려워 일정 수준의 적자가 필연적이라는 인식이 지배적이다. 그러나 이런 인식은 오자왕 외(2010)의 연구에 따라 공공시설이 만성적 적자와 비용센터로 고정될 위험을 야기한다. 따라서 지역 주민의 복지와 지속 가능한 서비스 제공을 위해 공공시설의 경영효율성 및 수익성은 핵심적인 가치로 간주되어야 한다. 특히, 광주시 문화 및 체육 공공시설의 현황을 고려할 때, 신규 설립에만 치중하는 경향과 기존 시설의 노후화 대응 부족 문제를 해결하기 위해 시민의 평가와 만족도를 바탕으로 한 공간 활용도 개선, 리노베이션 및 리모델링의 필요성이 대두된다. 이러한 접근은 광주시 공공시설의 수익성 향상과 비용 부담 감소를 위한 중요한 전략으로 작용할 것으로 예상된다.

5) 위탁운영결정에 관한 합리적 기준 미흡

광주시는 2022년 행정사무의 민간위탁과 관련한 조례를 수정하였다. 수정된 「제1조 목적」에 따라, 광주시장은 자신의 권한에 속하는 사무 중 일부를 단체, 법인, 개인 또는 기관에 위탁할 수 있게 되었다. 해당 조례는 민간에 위탁될 사무의 정의와 그 적정성에 대한 기준을 개괄적으로 제시하고 있다. 더욱이, 이 조례 내에서는 민간위탁 성과평가와 관련된 규정과 수탁기관 선정을 위한 위원회 설치도 명시되어 있다.

그러나, 광주시의 공공시설물에 대한 수요 증가와 민간위탁의 예상 확대를 고려하면, 현재의 조례는 몇몇 부분에서 구체성을 부족하게 느낄 수 있다. 특히, 제4조 제3항에서는 민간위탁 대상사무의 기준으로 ‘특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무’와 같이 포괄적인 기준만을 제시하며, 책임소재와 수탁기관의 의무도 매우 일반적으로만 기술되어 있다. 이러한 상황을 감안할 때, 광주시는 향후 민간위탁 및 협력의 확대를 고려하여 보다 구체적이고 합리적인 위탁 운영 기준을 마련하는 것이 필요하다.

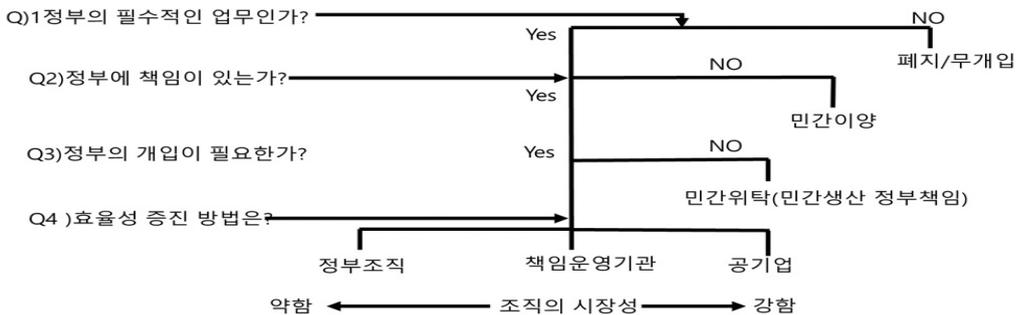
IV. 광주시 체육·문화 공공시설 운영개선방안

1. 문화 및 체육 공공시설 운영 매뉴얼 제시 및 운영주체 유형화

1) 광주시 공공시설에 관한 매뉴얼

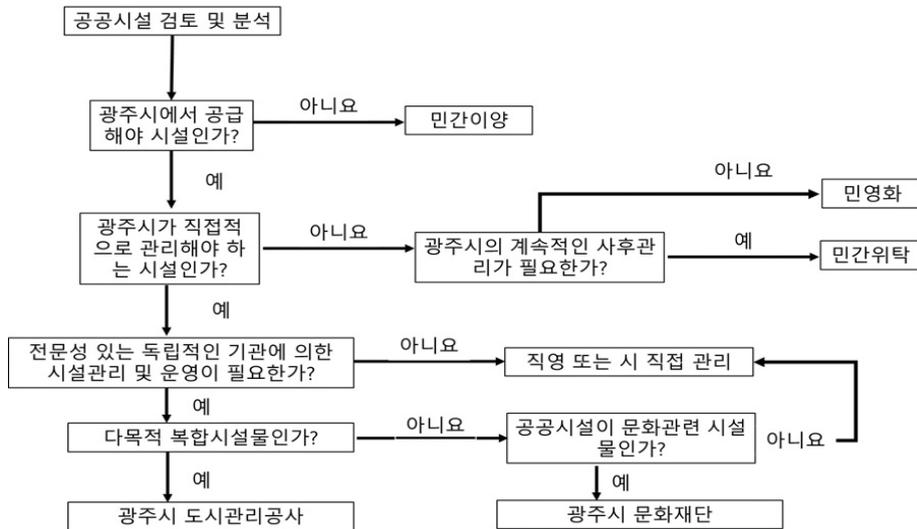
광주시의 공공시설 운영은 그 중요성이 증대되고 있다. 이 시점에서 가장 기본적인 접근방식은 ‘시(자치단체)가 개입할 필요가 있는가?’를 검토하는 것이다. 소득과 인구증가에 따라 행정서비스 수요가 증가하지만, 한정된 예산과 인력으로 효율적으로 운영해야 하는 책무가 지방정부에게 있다. 이러한 배경 속에서 광주시의 공공시설 현황을 검토하면, 필수적인 업무에 충실한지의 여부에 의문이 생긴다. 따라서, 광주시의 문화 및 체육시설 건립과 신설에 대한 합리적 검토가 필요하다. <그림 5>에 제시된 영국의 정부 기능에 대한 시장성 검증처럼 광주시도 공공시설에 개입하는 것이 적절한지, 민간이 중심이 된 운영이 적절한지의 근본적인 검토가 필요하다.

<그림 5> 영국정부 기능 검토를 위한 시장성 검토



우리나라의 행정안전부 매뉴얼은 공공시설의 기능 파악과 지방자치단체의 운영 적절성 검토, 그리고 민영화 방안 제안 등을 포함하고 있다. 이러한 맥락에서 광주시는 공공시설의 관리와 운영, 그리고 건립과 신설 등의 결정을 내리기 전에 여러 단계의 검토 과정을 거쳐야 한다(〈그림 6〉 참고). 첫째, 시가 직접 공급해야 하는 시설인지, 둘째, 시가 직접 관리해야 하는지, 셋째, 전문성 있는 독립 기관의 운영이 필요한지, 그리고 넷째, 해당 공공시설이 다목적 복합시설인지 등의 여부를 검토하는 것이 바람직하다. 이러한 다각적인 검토를 통해 광주시는 공공시설 운영의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

〈그림 6〉 공공시설 관리 및 운영주체 선정절차



자료 : 세종시 공공시설의 합리적 운영방안(2017) 토대로 광주시에 맞게 재구성

2) 공공시설 유형화를 통한 운영주체 명확화

(1) 공공시설 유형화

광주시는 최근 인구 증가와 경제의 성장에 따라 문화 및 체육 관련 공공시설의 수와 규모가 지속적으로 확장되었다. 이에 따라, 광주시 도시관리공사의 시설관리 및 운영 업무량이 점차 증가하게 되었다. 2021년에 설립된 광주시 문화재단 역시 실질적인 업무를 시작하긴 했지만, 광주시 관리공사에 크게 의존하고 있어, 공공시설 운영에 있어서의 주도적 역할 수행이 어렵다. 현재, 광주시의 문화 및 체육 공공시설 분류는 단순히 ‘공공문화체육시설’과 ‘공공문화시설’로 이루어져 있다. 그러나 복합적인 성격의

문화와 체육 공공시설이 늘어나면서 기존의 분류 체계로는 체계적인 공공시설 분류가 어려워졌다. 특히, 예정된 신규 공공시설의 경우 대부분이 다목적 복합시설로 설계되고 있어 체계적인 분류 및 유형화가 불가피하게 되었다. 이 문제를 해결하기 위해 서울시의 공공시설 관리운영체계 합리화 사례와 그에 따른 체육시설 유형화를 참고하였다. 서울시는 여러 운영주체로 인해 공공시설이 분산적으로 관리되는 문제를 해결하기 위해 2013년 공공 체육시설의 유형화를 수정하여 적용하였다. 서울시의 체육시설 유형화를 기반으로 광주시의 공공시설 여건에 맞게 적용하였다. 서울시의 기준을 참고하여 광주시의 문화 및 체육 공공시설을 다섯 가지 유형으로 분류하였다. 이는 도시관리공사와 문화재단 간의 역할 분담을 명확히 하고, 공공시설의 체계적 운영을 위한 기초 자료로 활용될 것이다.

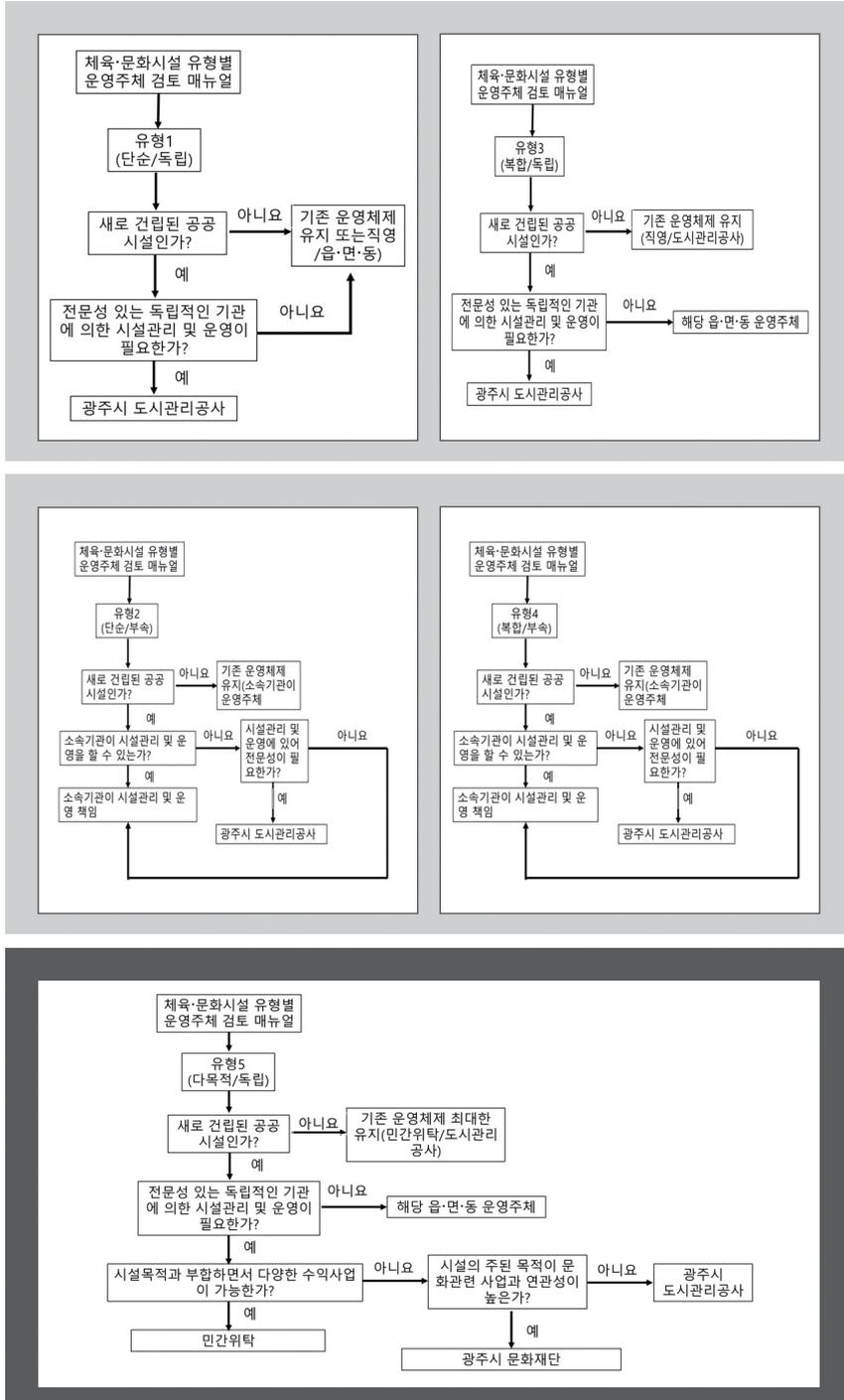
〈표 5〉 광주시 체육 및 문화 공공시설 분류

유형	예시	시설별 특징
유형1 (단순/독립)	<ul style="list-style-type: none"> • 오포문형구장(축구장) • 매산리 게이트볼장 • 초월게이트볼장 	<ul style="list-style-type: none"> • 단일목적으로 특화된 공공시설 • 오픈형 공공시설
유형2 (단순/부속)	<ul style="list-style-type: none"> • 광주문예회관 	<ul style="list-style-type: none"> • 단일목적이지만 기존 운영주체 부속시설(문화재단)
유형3 (복합/독립)	<ul style="list-style-type: none"> • 만선생활체육공원(축구장, 풋살장, 족구장, 농구장, 배트민턴장) • 광남생활체육공원(축구장, 농구장, 물놀이 시설) 	<ul style="list-style-type: none"> • 복수의 체육활동 및 문화활동이 가능한 시설 • 오픈형 공공시설 • 시설관리 및 시설운영의 전문성이 상대적으로 높지 않음
유형4 (복합/부속)	<ul style="list-style-type: none"> • 반다비 체육센터(예정시설: 수중운동실, 다목적 체육관, 체력인증센터 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 복수의 체육활동 등이 가능함 • 기존시설 내 위치 • 반다비 체육센터가 유일: 공설운동장 부지내 위치
유형5 (다목적/독립)	<ul style="list-style-type: none"> • 광주시 문화스포츠센터 • 광주 실내수영장 및 물놀이 시설(수영장, 야외 물놀이장, 사계절 썰매장, 주차타워) • 광남동행정복합문화시설(행정복지센터, 생활문화센터, 공공도서관, 국공립어린이집, 육아종합지원센터) 	<ul style="list-style-type: none"> • 시설관리 및 운영에 상대적으로 높은 전문성 보유 • 상업적 여가활동 등 다목적 시설 가능 • 신설 공공시설 대부분이 해당함

자료 : 서울시 주요 공공시설 관리운영체계 합리화방안(2013)을 토대로 저자 재구성

〈표 5〉에 제시된 광주시 공공시설의 유형화를 살펴보면 다음과 같다. 첫째 단순/독립형태는 단일목적으로 특화된 시설로 전문성 및 인력이 많이 필요하지 않다. 예시로는 매산리 게이트볼장, 초월게이트볼장, 오포문형(축구장) 등이 있다. 두 번째 단순/부속 유형은 단일한 목적을 가진 시설이나 기존 운영주체의 부속시설로 광주문예회관이 이 유형에 속한다. 세 번째 복합/독립 유형의 경우 여러 활동이 가능한 시설로 만선생활체육공원과 광남체육공원 등이 이에 해당된다. 네 번째 복합/부속은 기존 공공시설 내에 위치하면서 여러 체육 및 문화활동이 가능한 시설로 반다비 체육센터가 유일한 예시이다. 다섯 번째 다목적/독립 유형의 경우 다양한 목적의 활동이 가능한 큰 규모의 공공시설로 문화스포츠 센터와

〈그림 7〉 유형별 공공시설 운영주체 검토 매뉴얼



광남동 행정복합문화시설 등이 포함된다. 본 유형화는 광주시의 문화 및 체육 공공시설 관리 및 운영의 효율성을 높이기 위한 첫걸음으로, 앞으로의 공공시설 계획 및 관리에 중요한 자료로 활용될 것으로 기대된다.

본 연구에서는 <그림 7>의 유형 5에서 문화 및 공공시설을 유형화하여 각 유형에 따른 운영주체를 검토하는 매뉴얼을 제안한다. 광주시에서는 현재 새롭게 건립 예정인 공공시설이 많아, 그에 따른 운영체제의 선택이 중요하다. 기존에 운영되던 시설의 경우 대규모 리모델링이나 큰 유지 및 보수가 필요하지 않다면 현재의 운영체제를 유지하는 것이 바람직하다. 이는 관리 안정성을 위해 필요하다. 유형1(단순/독립)과 유형3(복합/독립)인 독립형 시설에 대해서는 시설관리 및 운영에 고도의 전문성이 요구되지 않는 한 최대한 읍, 면, 동의 행정기관을 활용하는 것이 바람직하다. 그 이유는 이러한 유형의 공공시설 운영에서 대부분 고도의 전문성이 요구되지 않기 때문이다. 광주 도시관리공사의 업무 과부하를 줄이기 위해서도 기존의 행정기관 활용이 필요하다. 최근에 건립된 시설 중, 유형1과 유형3에 해당하는 시설은 적으므로 새로운 운영주체 검토의 필요가 크지 않다.

부속형 공공시설의 경우는 소속된 기관의 공공시설 관리와 운영 역량이 중요한 기준이다. 이러한 시설은 소속기관이 직접 시설관리 및 운영을 할 수 있으며, 만약 소속기관이 관리하기 어려운 경우에는 도시관리공사가 운영주체로서 관리하는 것이 바람직하다.

마지막으로, 다목적/독립 형태의 공공시설은 현재 17개가 있으며, 이 중 11개는 곧 건립될 문화 및 체육 공공시설이다. 이러한 시설에는 매뉴얼 적용의 필요성이 크다. 새롭게 건립된 것이 아니면 이러한 형태의 시설은 기존의 운영주체를 유지하는 것이 바람직하다. 하지만 대규모의 리모델링이나 보수가 필요한 시설의 경우 새롭게 건립되는 것처럼 운영주체를 선정해야 한다. 다목적/독립 형태의 공공시설은 대부분 고도의 전문성이 필요하므로, 일반적으로는 읍, 면, 동의 기관이 바로 운영주체로 선정하기 어렵다. 만약 다목적/독립 형태의 시설이 다양한 수익사업을 할 수 있는 경우, 민간 위탁을 고려해야 한다. 문화 관련 목적이 더 중요한 경우에는 광주시 문화재단이 운영주체가 될 필요가 있다. 문화재단은 장기적으로 시설관리 역량을 확보해야 하며, 도시관리공사만이 이러한 시설을 관리하는 것은 조직의 규모가 커지는 위험성과 업무 과부하 문제가 발생할 수 있다.

장기적으로 광주시에 다목적/독립 공공시설이 계속 새롭게 도입될 가능성이 높아 현재의 운영 시스템이 유지될 경우 광주시 도시관리공사의 업무 과부하 문제가 예상된다. 이를 대응하기 위해 도시관리공사의 공공시설 업무에 ‘총량제’ 도입이 바람직하며, 그 총량을 합리적으로 정할 때는 민간전문가의 참여가 필요하다. 이를 위한 기존의 민간위탁기관 선정위원회 활용을 고려해야 한다. 도시관리공사가 새로운 공공시설을 추가로 맡게 될 경우, 기존 시설의 운영은 읍·면·동에 위임하는 것이 바람직하다. 앞으로 건립될 공공시설의 운영주체 선정에는 체육 및 문화시설 유형별 운영주체 검토 매뉴얼과 광주시 도

시관리공사의 제안한 공공시설 관리방안을 함께 고려해야 한다(〈표 6〉 참고). 이렇게 다각도의 검토를 통해 합리적인 운영주체 선정이 필요하며, 규모를 중심으로 한 운영주체의 선정 방안을 추진할 때, 대 소 규모 시설의 구체적 기준 정립이 필요하다.

〈표 6〉 광주시 도시관리공사 공공시설 운영관리방안

공공시설	공사에서 관리	읍·면·동 관리
공공체육시설	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 시설 및 국민체육센터 • 광주시 문화 스포츠센터, 광주시민체육관, 공설 운동장, 광주실내수영장, 능평초복합시설 	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 생활체육시설, 공원내 체육시설 및 무료시설 • 오포어린이 체육시설, 경안동 및 송정동 소규모 체육시설
공원 및 녹지대	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 공원 • 청석공원, 중대물빛 공원, 팔당물안개 공원 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 공원 및 녹지대 • 소공원 79개소, 녹지대 74개소

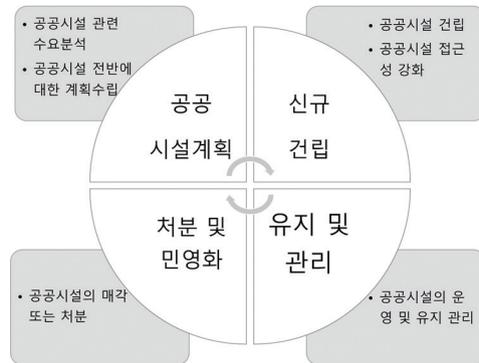
자료 : 광주시 도시관리공사 내부자료.

2. 광주시 문화 및 체육 공공시설의 운영개선방안

1) 공공시설에 관한 계획 및 자산관리 전략 도입

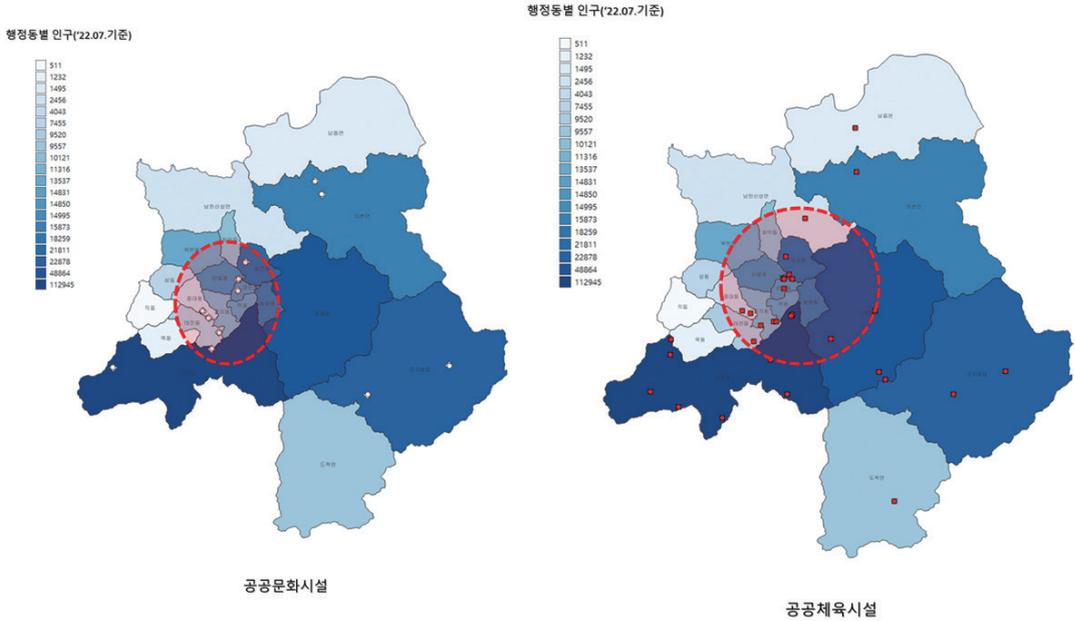
해외의 공공시설 관리 사례를 살펴보면, 영국 중앙정부는 공공시설의 데이터화와 자산관리시스템 도입으로 생애주기에 따른 편익을 계산하며 지방정부는 민간과 협력하여 지역경제 활성화를 추구한다. 호주는 공공시설의 성과평가와 주요 도시의 인구 추이를 반영하여 체계적인 관리를 실시하고 있다. 반면 우리나라는 효율적인 공공시설 관리 계획이 아직 부족하며, 사회 변화에 대응하기 위한 선제적 대응 계획이 필요한 실정이다. 또한 〈그림 9〉와 같이 광주시

〈그림 8〉 광주시 공공시설 효율화를 위한 전략



의 경우 체육 및 문화 관련 공공시설이 특정 지역에 편중되어 있어 접근성이 부족하다고 평가된다. 이를 해결하기 위해 광주시는 〈그림 8〉과 같은 장기적인 종합계획과 생애주기에 따른 대응전략, 그리고 미래 공공시설 수요 예측에 따른 공공시설 배치 및 관리가 필요하다. 공공시설의 접근성을 보장하기 위한 노력, 능동적인 공공시설 관리, 호주의 생애주기 분석 및 정기 점검 사례 참조, 그리고 자산관리 전략의 도입 등이 요구된다. 마지막으로, 경제적 효율성을 고려하여 공공시설의 재개발 혹은 매각, 그리고 민간 협력을 통한 지역경제 성장 전략을 모색해야 할 시기이다.

〈그림 9〉 광주시 문화 및 체육 공공시설 현황



2) 공공시설의 자체수입 확대를 통한 자립기반 강화

문화 및 체육 공공시설은 그 구조적 특성과 추구하는 공익성 때문에 적자구조가 뚜렷하다. 특히 광주시의 빠르게 증가하는 인구와 함께 노령 인구의 증가로 인해 사회 복지 비용이 증가하는 상황에서, 이러한 적자는 향후 큰 경제적 부담으로 작용한다. 물론, 공공의 가치를 추구하는 공공시설이지만, 그로 인해 수익성을 완전히 무시하는 것은 바람직하지 않다. 현실적으로 은 공공시설들이 5~10년 후에는 큰 리모델링 비용과 유지보수 비용에 직면할 것이 예상되며, 이에 따른 지속적인 재정 부담이 예상된다. 이러한 문제를 해결하고 건전한 재정 구조를 구축하기 위한 대안으로 몇 가지 방안을 제시하고자 한다. 첫째, 공공시설의 이용요금을 현실화하여 수익자 부담 원칙을 도입해야 한다. 이는 시설의 직접적인 혜택을 받는 이용자가 그에 상응하는 비용을 부담하는 것을 의미하며, 이를 통해 지방재정의 기반을 강화할 수 있다. 둘째, 공공시설의 명칭 사용권 및 광고물 도입을 검토할 필요가 있다. 해외 사례에서는 이를 통해 상당한 수익을 창출하고 있는데 특히 스포츠 시설의 명칭권 판매는 눈에 띄는 수익원으로 작용하고 있다. 다만, 이러한 방식의 도입에 앞서 시민의견을 반드시 수렴해야 할 필요성은 있다. 셋째, 광주시 공공시설에 소비시설을 입점시켜 유동 인구를 늘리고 추가 수익을 창출해야 한다. 일본의 도쿄돔 같은 대표적인 사례에서는 스포츠 시설 주변에 다양한 소비시설을 구축함으로써 365일 방문객을 유치하는 성공적인 사례가 있다. 광주시의 주요 공공시설에도 이러한 소비시설, 특히 스포츠용품 브랜드 아웃렛을 입점시키면 방문

객의 유입과 함께 수익도 증대될 것으로 예상된다. 이렇게 여러 방안을 통해 광주시의 공공시설 운영에 있어서의 재정 부담을 줄이고, 지속가능한 재정 구조를 구축할 필요가 있다.

3) 공공시설 운영주체 평가기준

(1) 공공시설 건립 시 필요한 운영주체 선정 기준

광주시는 지속적인 도시 발전과 함께 공공시설의 수가 증가하며 그 규모 역시 확대되고 있다. 이러한 변화에 따라 공공시설의 관리와 운영 방식에 대한 사회적 관심이 높아져, 이에 따른 체계적이고 공정한 평가기준의 필요성이 대두되었다. 현재 존재하는 광주시의 행정사무 민간위탁 관련 조례는 상세한 내용을 포함하고 있지 않아, 새로운 공공시설의 건립과 운영에 있어 적절한 기준 마련이 시급하다. 특히, 공공시설의 운영주체를 결정하는 과정에서는 다양한 요인들을 고려하여 합리적인 결정을 내릴 필요가 있다. 이에 대한 운영방식으로는 크게 직영운영, 간접운영, 그리고 민간운영의 세 가지 방식이 고려된다. 각 방식은 그 특징과 장단점이 있으며, 본 연구에서는 이를 평가하고 활용할 수 있는 주요 기준으로는 공공성, 종합성, 경제성, 전문성, 그리고 책임성의 다섯 가지 기준을 제시하였고, 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다(〈표 7〉 참고). 첫 번째 ‘공공성’은 관련시설을 새롭게 만들 경우 공공성을 가장 충족시키는 수행방식이 무엇인지를 평가한다. 두 번째 ‘종합성’은 관련시설 건립 시 시설을 종합적으로 추진할 수 있는 방법이 무엇인지 평가한다. 세 번째 ‘경제성’은 어떠한 방식이 가장 예산절감 효과가 큰 것인지를 평가한다. 네 번째 ‘전문성’은 어느 방법이 전문성을 쉽게 확보해 시민들을 만족시킬 수 있는지 평가한다. 마지막으로 ‘책임성’은 건립 이후 어느 방식이 책임 있게 수행할 수 있는지를 평가한다. 이러한 평가기준을 통해 광주시는 공공시설의 건립 시 운영 방식을 결정하며, 이는 시민들에게 제공되는 서비스의 질을 높이고, 효율적인 자원 활용을 실현하는데 크게 기여할 것으로 판단된다.

〈표 7〉 공공시설 건립 시 필요한 평가기준

구분	기준	내용
공공 시설 설립단계	공공성	해당 공공시설을 설립하여 운영할 경우 공공성을 가장 충족시키는 수행방식은 무엇인가?
	종합성	공공시설을 새롭게 신설할 경우 광주시가 추구하는 다양한 기능과 연계하여 종합적으로 수행해야 하는 바, 해당 공공시설을 관리 및 운영을 종합적으로 추진할 수 있는 사업방식은 무엇인가?
	경제성	공공시설을 설립하여 운영할 경우, 가장 예산절감 효과가 큰 사업 수행방식은 무엇인가?
	전문성	공공시설을 관리 및 운영을 수행하는 데 있어 전문성을 가장 잘 발휘하는 사업 수행방식은 무엇인가?
	책임성	공공시설을 관리 및 운영을 수행하는 데 있어 책임있게 업무 수행이 가능한 방식은 무엇인가?

광주시의 공공시설이 건립된 이후 장기적인 운영에 있어서 운영주체 선정은 중요한 과정 중 하나이다. 이때 활용되는 평가 기준 중 첫 번째는 ‘지속성’이다. 지속성은 특정 운영주체가 공공시설을 지속적으로 관리하고 운영할 수 있는 능력을 평가하는 기준으로, 직영방식은 지속성에서 높은 평가를 받을 수 있음을 확인할 수 있다. 이는 지방정부나 직영기업이 법적으로 폐지되지 않는 한 계속 운영될 수 있기 때문이다. 두 번째 기준인 ‘대응성’은 변화하는 환경에 유연하게 대응할 수 있는 능력을 중점으로 한다. 직영방식은 이 부분에서 상대적으로 유연성이 떨어진다는 평가를 받는다. 세 번째 기준인 ‘용이성’은 관련 사업의 발주나 감독 등의 제반 사항들을 얼마나 쉽게 관리할 수 있는지에 중점을 둔다. 직영방식의 경우, 공공시설을 직접 운영하므로 용이성이 높다는 평가를 받는다. 네 번째 기준 ‘효율성’은 인력과 자원을 어느 정도의 효율성으로 운영하는지를 평가한다. 직영방식은 이 부분에서 상대적으로 효율성이 낮다는 평가를 받는다. 종합적으로 봤을 때, 각 운영주체별로 장단점이 존재하며, 해당 평가 기준을 바탕으로 공공시설 운영주체를 선정하면 합리적인 방식으로 선택될 것으로 판단된다(〈표 8〉 참고).

〈표 8〉 공공시설 운영 시 필요한 평가기준

구분	기준	내용
공공시설 운영단계	지속성	지역 공공시설의 관리 및 운영을 미래까지 지속성 있게 추진할 수 있는 적합한 운영주체는 누구인가?
	대응성	지역 공공시설의 관리 및 운영함에 있어 변화하는 환경에 신속적으로 잘 대응할 수 있는 운영주체는 누구인가?
	용이성	지역 공공시설의 관리 및 운영에 관해서 가장 용이하게 수행하는 운영주체는 누구인가?
	효율성	지역 공공시설의 조직 및 인력을 관리 및 운영하는 데 있어서 가장 효율적인 운영주체는 누구인가?

VI. 맺음말

광주시의 공공 체육 및 문화시설 운영은 현재 몇 가지 중요한 문제점에 직면해 있다. 비대화된 조직 구조와 급증하는 위탁비용, 앞으로 증가할 것으로 예상되는 공공시설의 수에 대비해 현존하는 시설의 약 26%는 아직 운영주체가 결정되지 않은 상황이다. 이러한 문제에도 불구하고 광주시의 인구와 특히 노령인구의 증가는 공공시설에 대한 수요 증가를 예고하고 있다. 해외 사례를 통해 본다면, 영국은 공공시설 정보의 데이터베이스화와 민간 협력 강조, 호주는 중앙정부 주도의 관리 계획과 능동적 관리하는 방식으로 효율적인 공공시설 운영을 추구하고 있다. 이들 사례는 광주시에 중요한 시사점을 제공한다. 특히, 공공시설 운영에 관한 체계적인 매뉴얼과 평가기준의 부재는 앞으로의 공공시설 운영과 관리

에 큰 장애물로 작용할 수 있다. 미래의 광주시 공공시설 운영은 이러한 문제점을 극복하고 더 효율적인 방향으로 전환되어야 할 것이다.

광주시의 공공시설 운영 및 관리에는 적극적으로 활용될 수 있는 매뉴얼의 필요성이 크다. 일차적으로 필요한 매뉴얼은 공공시설의 운영주체 선정과 관련된 것이다. ‘광주시가 주체가 되어 공공시설을 직접 공급해야 하는가’라는 핵심 질문은 정부의 개입 여부에 대한 기본적인 논의를 선행하며, 이를 통해 팽창하는 공적 영역에 대한 합리적 검토가 가능하다. 개별 공공시설의 특성 검토와 분석을 통해 적절한 운영주체를 평가하려면, 광주시의 직접 관리 필요성, 전문성 있는 기관의 관리 필요성, 다목적 복합시설 여부 등의 기준이 필요하다.

또한, 공공시설의 유형화를 통해 최적의 운영관리 방식을 찾아내는 연구가 필요하다. 독립 및 다목적 형태의 공공시설의 경우, 고도의 전문성이 필요하지 않으므로 지역 행정기관 활용이 필요하며 부속형 공공시설은 부속 기관이 소속된 운영주체가 관리하는 것이 바람직하다. 단, 해당 소속기관의 관리가 어려울 경우, 도시관리공사의 운영을 고려해야 한다.

장기적으로 광주시의 문화 및 체육 공공시설의 건립이 예상될 때, 다목적/독립 형태로 건립될 가능성이 크므로, 도시관리공사의 업무량이 집중될 가능성을 고려해야 한다. 도시 관리공사의 조직 비대화를 억제하고 효율적인 운영을 위해 ‘총량제’ 도입 및 기존 공공시설의 지역 행정기관 이관을 고려해야 한다.

추가적으로, 광주시 공공시설의 종합적 계획 및 자산관리 전략이 필요하다. 이는 인구 규모 및 구성의 변화, 시설 노후화, 지역주민의 접근성 보장 등을 고려하여 마련되어야 한다. 또한, 공공시설의 수익사업을 강화하여 운영에 있어서의 자립기반을 강화하고, 명칭 사용권, 광고 허용, 소비시설 입점 등을 통해 수익 확보와 이용자 만족도 향상을 위한 방안을 검토해야 한다. 마지막으로, 공공시설 운영방식의 구체화된 평가기준과 위탁운영에 대한 평가기준이 필요하며, 공공시설 설립 및 운영 중인 시설에 대해 다양한 기준을 활용하여 정기적으로 평가하는 시스템이 필요하다.

■ 참고문헌 ■

- 강황선·주운현(2009). “공공시설의 합리적인 운영방안에 관한 연구: 효율산정을 중심으로”, 『지방정부 연구』, 13(3): 179-205.
- 김성표(2009). 『세종시 공공시설의 합리적 운영방안』, 대전세종연구원.
- 김학신·윤태훈(2004). “공공스포츠시설 주민 만족유형에 따른 관리방안”, 『한국사회체육학회지』, 21): 303-312.

- 노승용·오승은(2013). “지방자치단체 공공시설의 운용실태 및 효율화 방안 - A광역시자치단체 사례를 중심으로-”, 『한국자치행정학보』, 27(3): 249-275.
- 박순애·박재현(2010). “공공서비스에 대한 주민만족도와 투표행태: 관악구 보육시설, 주민자치센터를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 20(4): 321-344.
- 박충훈외(2021). 『평택시 산업진흥원 설립타당성 용역』, 경기연구원.
- 오자왕·방신웅·인상우(2010). “지방자치단체의 공공체육시설 활성화방안: 성남시 종합운동장 사례를 중심으로”, 『한국스포츠산업·경영학회지』, 15(1): 75-90.
- 정병순외(2013). 『서울시 주요공공시설 관리운영체계 합리화방안』, 서울연구원.
- 최명진·동재욱·이화룡(2020). “지방자치단체 공공시설의 효율적 관리방안에 관한 연구- 한국과 일본의 정책을 중심으로”, 『한국교육시설학회논문집』, 27(6): 3-12.
- 허현미(2003). “공공스포츠시설의 성공적인 민영화를 위한 기초 연구”, 『한국여성체육학회지』, 17(1): 115-129.

<http://www.law.go.kr/> 법제처 국가법령센터.

<http://www.gjcity.go.kr> 광주시 홈페이지.

<http://birmingham.cmis.uk.com/Birmingham/Document Birmingham City Council>.

<http://www.dtf.vic.gov.au> Victoria State Government.

원 고 접 수 일 | 2023년 10월 10일

심 사 완 료 일 | 2023년 10월 30일

최종원고채택일 | 2023년 11월 6일

이학연 hylee1@yonsei.ac.kr

2020년 켄터키 대학에서 행정학 박사학위를 받았다. 현재 연세대학교 미래캠퍼스 글로벌 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방세, 지방재정, 조세관련 정책 등이며 최근 논문으로는 “Form of government and municipal financial performance(Public Money & Management, 2023)” “세수추계 개선방안: 경기도 도세를 중심으로(행정논총, 2022)” 등이 있다.

김효정 hyojung42@khu.ac.kr

2021년 연세대학교에서 ‘한국국제개발협력정책 수행체계 분절화 지속에 관한 연구: 관료화 현상에 대한 공공선택론적 분석을 중심으로’ 논문으로 정치학 박사학위를 받았다. 현재 경희대학교 국제개발협력센터 연구교수로 재직 중이며, 경희대학교 공공대학원 강사 및 서울시 대외협력기금 기금운용 심의회의원을 겸직하고 있다. 연구 분야는 국제개발협력정책과 거버넌스, 국제 규범과 국가 행위자 간 관계이며, 주요 논문으로는 ‘신흥 공여국의 국제개발협력 정책과정연구(2023)’, ‘국가 간 ESG 격차와 불평등의 관계 연구(2023)’가 있다.

황은진 ejhwang@jejunu.ac.kr

2020년 조지아 대학에서 행정학 박사학위를 받았다. 현재 제주대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 성과, 인사, 조직, 시민참여 등이며 최근 논문으로는 “Manager’s Role and Performance Information Use: Evidence from US Federal Agencies(Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2021)”, “Satisfaction with Online and Face-to-Face Learning: HRD Practices in Times of Crisis and Opportunity(Journal of Safety and Crisis Management, 2022)”, “조직 화합을 위한 조직문화 형성 방안 모색: 세대별 델파이 연구를 중심으로(정부행정, 2023)” 등이 있다.

하은희 heh5707@korea.kr

2016년 중앙대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 보건복지부 사회보장위원회 사무국 전문위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회복지정책, 정책도구 및 평가, 여성 및 아동정책 등이며, 최근 논문으로는 “경제·인문사회분야 국책연구기관의 연구 성과평가 개선방안 연구(2020)” 등이 있다.